

O Futuro da Governação Local *

J. A. Oliveira Rocha **

*Esta comunicação é uma adaptação dum artigo do autor publicado nos **Cadernos de Estudos Municipais**, nº 8, Dez. de 1997, com o título, **Esboço dum Modelo de Análise dos Municípios**.

**Professor de Administração e Políticas Públicas na Universidade do Minho

Com a aproximação das eleições autárquicas este país entra numa loucura de obras públicas. Isto significa que os políticos locais acreditam que a probabilidade de serem reeleitos aumenta com as obras municipais. Por outras palavras, parece existir um ciclo político eleitoral a nível municipal. Os presidentes das câmaras assumem que os resultados duma eleição municipal são principalmente função da predisposição política, conjuntura política nacional e personalidade dos candidatos e, em especial, do desempenho do presidente incumbente.

Posto o problema de outra forma, podemos questionar sobre as razões porque um número considerável de presidentes das câmaras se mantêm no poder por mais de vinte e cinco anos, apesar das vicissitudes eleitorais a nível nacional. As respostas não existem, já que o estudo da governação local está pouco desenvolvido. O quadro de conhecimentos é ainda muito fragmentado, não existindo uma análise integrada da governação local. ¹

Além disso, existem fenómenos como irregularidades nos licenciamentos, erros processuais na admissão de pessoal, adjudicações sem concurso público ou aplicação não controlada de fundos comunitários, com os quais o sistema político central e o poder judicial não têm conseguido lidar, não discernindo os desajustamentos do quadro legal normativo de comportamentos corruptos. ²

São estes e outros problemas que nos levam a analisar a governação local em Portugal, sem desprezar os contributos de outras áreas de conhecimento, já que os

¹ Usamos intencionalmente **governação local** em vez de política local ou gestão local, para significar que a nível municipal não faz sentido a distinção Wilsoniana entre política e administração; em segundo lugar, para sublinhar a ideia de que a gestão pública não é uma “clonagem” da gestão empresarial; e, finalmente, para sublinhar que governar, modernamente, é sobretudo um processo de coordenação, não se confundindo com a aplicação neutral de regras gerais a casos concretos, nem com a escolha arbitrária de políticas públicas, independentemente das estratégias e interesses locais.

² O que fez dizer ao Presidente da Associação Nacional de Municípios (ANMP) em entrevista ao Expresso de 31 de Maio de 1997 que “quem quiser gerir bem uma autarquia tem de cometer irregularidades (...). Ainda não adequamos a legislação à realidade portuguesa. Há muita burocracia”.

fenómenos municipais só podem ser analisados interdisciplinarmente, no que temos um bom exemplo no trabalho de M. S. Costa e José Neves (1994).

Entre os contributos mais importantes, podem assinalar-se os da História da Administração Local, da Sociologia do Poder Político, do Planeamento urbano e das Finanças Locais.³

História da Administração Local

Alexandre Herculano é indiscutivelmente o fundador da historiografia sobre os concelhos, sendo actual muita da sua investigação sobre o funcionamento das instituições municipais durante os primeiros séculos da existência de Portugal. Segundo Herculano, a origem dos municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente. Estudos posteriores, porém, vieram pôr em dúvida a tese de Herculano sobre a origem dos concelhos. Estes seriam inteiramente alheios a quaisquer instituições anteriores, constituindo uma realidade nova e dependendo de novos condicionalismos (Baquero Moreno, 1985).

Dáí que a tipologia de Herculano com base nas origens romana - rudimentares, imperfeitos e completos - tenha dado lugar a outra tipologia atribuída a Torquato de Sousa Soares, o qual divide os concelhos em dois grandes grupos: rurais e urbanos. Os primeiros deviam a sua existência a necessidades de povoamento, resultando de um contrato

³ Podia incluir-se ainda nestes contributos os estudos de Direito Urbano. Entendeu-se, porém, não o fazer porquanto, por um lado as autarquias locais nunca mereceram muita atenção por parte do Direito, pois sempre foram consideradas entes públicas menores e, por outro lado, muita da ineficácia da gestão municipal deve-se a um quadro jurídico demasiado restritivo da capacidade de gestão e assenta na desconfiança relativamente aos eleitores locais. O papel dos juristas tem sido mais importante no contributo dado para a História do Direito (vd. Marcello Caetano, Paulo Merea, Braga da Cruz, António Espanha e outros).

enfiteutico. Os concelhos urbanos correspondiam predominantemente aos tipos de concelhos completos estudados por Herculano.

Relativamente à organização interna da vida municipal pouco foi adiantado à investigação de Herculano. Em geral, os concelhos começam por ter grande autonomia no que diz respeito à governação do município, que se manifestava na existência de um órgão executivo, de um aparelho judicial e duma estrutura administrativa com funções de polícia e de assistência.

Nos séculos XIV e XV verificou-se uma profunda restrição à autonomia municipal, a qual se exprimiu no **regimento dos corregedores** de 1332, também designados por juízes de fora parte e que de forma progressiva, mas inexorável, foram substituindo os juízes ordinários ou da terra. Esta perda de autonomia foi-se acentuando até ao séc. XIX, altura em que surgiu uma reacção destinada a parar a decadência.

Não é esta, porém, a posição de historiadores mais recentes que questionam o paradigma da centralização precoce do Estado. Segundo Hespanha (1982) o conceito de Estado não pode ser usado para analisar o sistema político do Antigo Regime, caracterizado pela existência de corpos com jurisdição própria, onde se incluíam para além da coroa, a Igreja, o poder senhorial e o poder municipal.

Também Romero de Magalhães (1986) defende, contra a tese dominante, a existência da vitalidade e autonomia dos concelhos durante todo o Antigo Regime. Em parte por influência destes autores, aparece grande número de trabalhos e dissertações académicas sobre a vida administrativa e financeira dos municípios no Antigo Regime.⁴ Aceitando ou não a tese sobre a vitalidade do poder local no Antigo Regime, as instituições autárquicas tenderam para uma relativa uniformidade e foram abrangidas por um único marco legislativo. Outra singularidade incide na inexistência de instituições

⁴ Vd, entre outros, José V. Capela, “O Minho e os seus Municípios. Estudos Económico-Administrativos sobre o Município Português nos Horizontes da Reforma Liberal”, Braga, 1995.

formalizadas de âmbito regional (Nuno Monteiro, 1993). Ao longo do Antigo Regime as províncias subsistiram como formas de organizar o expediente da Administração central, mas nunca lhe corresponderam instituições próprias.

O liberalismo se, por um lado, marcou uma reacção tendente a sustar a decadência das organizações municipais, por outro lado, significou uma racionalização das relações entre o centro e a periferia, que se manifestou numa acentuada intromissão do poder central nas autonomias locais. Em suma, a história da Administração local no período liberal está marcada por esta dialéctica.

Também a República prometeu aos municípios maior autonomia e maior poder político - pelo menos tinha sido esse o seu discurso durante a oposição à monarquia. Porém, entre o procedimento e a prática a distância foi grande (César Oliveira, 1996).

Com o “Estado Novo” os últimos resquícios de poder local foram erradicados e a Administração local passou definitivamente a ser um prolongamento da Administração central, a qual nomeava todos os titulares de cargos locais.

A revolução de Abril de 1974 apontou deliberadamente para a descentralização, com reforço do poder local e eleição dos seus titulares.

Como é que se articula o poder local com o poder central e com a sociedade é uma análise que terá que ir buscar-se a Sociologia do Poder Político Local.

Abordagem Sociológica do Poder Local

A abordagem sociológica do governo local remonta aos anos cinquenta, assentando em dois modelos fundamentais: a teoria elitista e o modelo pluralista. Os teóricos do elitismo - nomeadamente Hunter (1953 e 1980), Mills (1956), Domhoff(1983) e Dye (1985) - assumem que as comunidades locais, como as nações, são governadas por pequenos grupos de pessoas, pelo que o estudo da política local passa pelo estudo dos líderes locais. Mas quem são os líderes locais? Segundo Ston (1986) a liderança a nível

local deriva fundamentalmente do controlo do solo urbano, o qual permite ter a última palavra na localização industrial, organização comercial, construção civil e criação de novos empregos. O controlo do solo urbano não assegura, obviamente, o poder absoluto, pois está sujeito a pressões e imposição do poder central, por um lado; e, por outro lado, implica uma sistemática procura de consensos em que participam outras elites. Um elemento comum congrega estas elites: o crescimento económico que beneficia para além dos especuladores imobiliários, os construtores civis, profissionais tais como arquitectos e engenheiros civis; e ainda aqueles que beneficiam indirectamente com os projectos de desenvolvimento, como sejam as empresas fornecedoras de serviços; um terceiro tipo de instituições interessadas incluiu as associações culturais, clubes desportivos, universidades e pequenos empresários (A Harding, 1995).

Com base no pluralismo político de tradição americana, Dahl (1961) analisa as diversas políticas locais, como seja a educação, planeamento urbano e nomeação de pessoal, concluindo que o pequeno número de pessoas que tomam parte nestas decisões não coincide com os notáveis locais. Além disso, o comportamento da máquina política é reportado sistematicamente ao ciclo eleitoral.

Sistematizando o pensamento de Dahl e seus continuadores, em especial Polsby (1989) e Wolfinger (1971), pode dizer-se que um pequeno número de pessoas toma decisões a nível local, só que este grupo não coincide necessariamente com a elite económica, social ou cultural local e é periodicamente controlado pelas eleições locais.

Sem tomar partido por um ou outro modelo, procuramos demonstrar (Rocha, 1994) que as elites técnico-burocráticas têm controlado o poder político local. A estas elites pertencem não só os eleitos locais, mas também os dirigentes nomeados pela Administração central, bem como os directores dos serviços autónomos e descentralizados, os quais representam, em muitos casos, um compromisso entre os interesses locais e centrais.

Para além do grupo dirigente existem outras elites locais - religiosas, culturais, políticas e económicas - que têm igualmente um papel importante, controlando o acesso à

elite administrativa e socializando o seu comportamento, estando, por uma vez, sujeitas a um processo de *feedback*.

Para compreender a política urbana é necessário ir além da noção de poder. A política não se restringe ao acto de denominação pelas elites e à resistência por parte dos cidadãos. Em sociedades municipais é crucial estudar a capacidade de liderança e o papel da burocracia na produção de políticas sociais e ainda de grupos e associações de interesses locais (Gerry Stoker, 1995).

No nosso trabalho chama-se igualmente a atenção para a existência em Portugal de um certo caudilhismo político local que sem atingir a importância do fenómeno do Mayor Daley em Chicago nos anos cinquenta e sessenta, merece especial atenção. Este fenómeno manifesta-se no facto da permanência do mesmo presidente camarário, independentemente da sorte das eleições nacionais, tendo várias explicações. Em alguns casos está associado a habilidade em solucionar situações de ruptura, garantindo consensos e objectivos comuns que possam pelo crescimento urbano e valorização dos interesses locais. Noutros casos, este fenómeno não se pode desligar do controlo da construção urbana e da localização industrial e, por consequência, também do emprego. Constituem características comuns às duas situações e domínio do aparelho administrativo e a existência de clientelismo.

Todavia, o trabalho mais importante deve-se a Opello (1983) o qual examina o governo local e a cultura política de um concelho rural no período a seguir ao 25 de Abril de 1974. Da sua análise ressalta a ideia de que apesar da burocratização do sistema político e da autonomia dos governos locais, estes continuam amarrados à tutela administrativa e completamente dependentes sob o ponto de vista financeiro; daí que o processo de decisão seja predominantemente administrativo. Acresce que a cultura política local também não se alterou. Cidadãos e dirigentes locais têm um comportamento de administrados/administradores. Não existe a cultura de responsabilidade destes últimos relativamente às assembleias municipais e, por intermédio destas, aos cidadãos. ⁵

⁵ Em data posterior fizemos um trabalho semelhante para o concelho da Póvoa de Lanhoso (Rocha, 1995) e as conclusões não se afastam das verificadas por Opello. Apesar das mudanças efectuadas após o 25 de Abril de 1974, os cidadãos, embora elejam os dirigentes locais, não participam no processo político, continuando a aaaaaa

O trabalho de Opello tem uma importância marcante na Sociologia Política do Poder Local em Portugal, provocando o aparecimento de vasta literatura. Sem pretender ser exaustivo pode citar-se relativamente à análise das elites locais, Fernando Medeiros (1988), Teixeira Fernandes (1993) e Manuela Mendes (1993). O primeiro procura fundamentar a existência do poder local com base na existência de elites locais múltiplas e diferenciadas geográfica, cultural e socialmente. Por sua vez, Teixeira Fernandes propõe a articulação entre o poder político local e os poderes difusos veiculados pelas associações culturais e recreativas, por actores especificamente sociais, grupos económicos, “notáveis” tradicionais e estruturas religiosas. A política local depende da transacção entre estes diversos poderes e o poder político que os articula e procura continuamente consensos entre eles. Daí que Teixeira Fernandes se oponha às lógicas partidárias no interior dos concelhos e à manutenção sem restrições dos mesmos eleitos locais com consequências para o incremento do clientelismo e de oligarquias concelhias. Num trabalho posterior Teixeira Fernandes (1997) insiste na necessidade de atribuir valências positivas à participação no poder local das diversas modalidades de associações. Por sua vez, Manuela Mendes (1993) incide a sua investigação sobre o perfil - tipo dos eleitos locais, bem como sobre as estratégias de recrutamento, geralmente accionadas pelos partidos políticos. Nesse sentido analisa o poder político local do concelho de Gondomar, verificando que o capital político não resulta apenas da participação nas estruturas político- partidárias, mas resulta também da sua inserção nas associações com sede local.

considerar os seus representantes como meros agentes administrativos. Em segundo lugar, a formulação das políticas não é muito diferente do que acontecia no “Estado Novo”. Uma vista rápida das actas da Câmara revelou que o município está pouco envolvido no processo político. Assim, o plano de actividades e orçamento não constituíam um documento político articulado em termos de objectivos concretos. Em vez disso, trata-se mais duma “lista de compras” sem ordem de prioridades. Por outro lado, as reuniões não eram políticas, resumindo-se à solução de questões rotineiras como, por exemplo, licenças de construção, concessão de licenças para mercados e feiras, aprovação de pequenas somas para subsídios, além da compra de equipamentos, etc. Em terceiro lugar, o sistema administrativo ligou o poder local ao governo central através do mecanismo da tutela administrativa que atribui competência para conduzir inquéritos e investigações às actividades dos eleitores locais. Finalmente, e apesar de ter sido alterada a Lei das Finanças Locais, a dependência continuava, constituindo as transferências a principal fonte de financiamento de orçamento concelhio.

As relações entre o poder local e o poder central têm sido estudadas entre nós fundamentalmente por Fernando Ruivo (1988 e 1990) e ainda F. Ruivo e Ana Veneza (1988).

No contributo destes autores é de sublinhar sobretudo a chamada de atenção para a informalidade das relações entre os eleitos locais e o poder central de Estado. Na verdade, o quadro formal das competências locais pouco nos diz sobre o relacionamento entre os poderes do Estado. Cada local tem uma cultura política própria com maior ou menor poder negocial relativamente ao poder central. A propósito das relações entre o poder central e poder local, Fernando Ruivo fala de um Estado labiríntico em que as relações pessoais se sobrepõem ao quadro jurídico. Isto significa que a abordagem jurídica formal espelha um mundo imaginário que na realidade não existe.⁶

Na estrutura da administração local tem especial importância o funcionário autárquico (Alfaiate, 1988). Segundo este autor a estrutura de pessoal baseia-se na divisão de tarefas, nomeadamente tayloriana, mas que o funcionário considera o seu posto de trabalho como posse sua, defendendo-o de estranhos que possam invadi-lo.

Finalmente, Mozzicafredo e outros (1971), integrando embora todos os aspectos do contributo sociológico, fazem uma análise mais próxima da Ciência Política. Assim, depois de caracterizarem o perfil do autarca, de examinarem o contexto jurídico e as restrições financeiras à Administração local, procuram definir o papel das câmaras no desenvolvimento local, pela análise dos orçamentos verificam que em meados da década de oitenta mais de 75% do total dos investimentos eram gastos em rede viária, saneamento básico e exploração dos serviços tradicionais - fornecimento de água, transportes, recolha de lixo, etc. E, embora tivessem sido alargadas as suas competências a determinadas áreas de intervenção económica como a saúde e o turismo, pouca influência haviam tido nestes sectores. Áreas como a criação de empregos, formação profissional e incentivos à fixação

⁶ Como dizia muito recentemente Mário de Almeida, presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses: “Quem quiser gerir bem uma autarquia tem de cometer irregularidades”. E, na verdade, as restrições legais são de tal ordem que geram irregularidades, colocando os autarcas locais na lista das pessoas não respeitáveis e suspeitas, sob a alçada da IGAT e dos tribunais.

de empresas eram quase desconhecidas da gestão local.⁷ Em termos de processo decisão, predominavam os mecanismos jurídico-constitucionais e de rotina.

Análise Económica da Realidade Local

A análise económica do poder local, exceptuando algumas contribuições,⁸ tem-se reduzido às finanças locais.⁹ E neste âmbito a pesquisa tem-se orientado em duas direcções: análise de Fundo do Equilíbrio Financeiro (FEF) e localização fiscal ou reforço da ligação entre o contribuinte e o utilizador (entre quem paga e quem recebe) uma vez que o objectivo é retirar a Administração central do circuito como intermediário (Vasconcellos e Sá e Ana B. Santos, 1996).

Quanto ao primeiro ponto, é oportuno lembrar que o FEF foi criado em ordem a regular as assimetrias entre os diversos municípios. Na prática, porém, a fórmula adoptada tem agravado as desigualdades, porquanto é complicada, pouco transparente e permeável às pressões autárquicas. Por isso, em estudo recente realizado por um grupo de trabalho do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) se propôs um mecanismo mais simples, de efeitos automáticos e que fosse mais imune à negociação entre o governo e os municípios. Se o mecanismo do FEF pretende cumprir o preceito constitucional (art. 240º 2) da “correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”, a localização fiscal

⁷ Ainda dentro da Sociologia, mas à margem da Sociologia do Poder Político é de sublinhar o trabalho pioneiro de M. Silva Costa e José P. Neves (1994) os quais examinam o impacto de utilização das novas tecnologias nas autarquias locais. Segundo os autores as novas tecnologias não geram automaticamente inovação organizacional; pelo contrário, eles podem mesmo reforçar alguns aspectos da burocracia, dando origem aquilo que pode ser designado de neo-taylorismo.

⁸ Ver sobretudo Reis (1992), já que a discussão relativa ao tamanho, eficiência, consolidação e fragmentação das circunscrições locais tem estado ausente entre nós, apesar do aparecimento de novos municípios de dimensões cada vez mais reduzidas.

⁹ O interesse pelas Finanças Locais levou mesmo à publicação de manuais de cunho académico e prático. Ver, entre outros, J. M. Marques Leandro e Vasco V. Matias (1990), **Manual de Gestão Financeira Autárquica** e Isabel Cabaço Antunes (1987), a **Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses**.

visa responsabilizar politicamente os dirigentes locais pelas variações discricionárias entre impostos e taxas por um lado e, por outro lado, as despesas públicas.

Segundo Rui Baleiras (1994) o sistema de impostos locais necessita duma profunda reforma. Em primeiro lugar, porque os impostos cuja receita pertence às autarquias locais, têm, de uma maneira geral, as suas taxas fixadas pelo poder central. Além disso, as formas tributáveis municipais - sisa e contribuição autárquica - são concentradas no sector imobiliário; ora existe um descontentamento social no que respeita ao tratamento fiscal relativo a este sector. Por isso, os governantes locais preferem a “boleia fiscal” à responsabilidade política emergente de poderem alterar os impostos e taxas.

Rui Baleiras (1994) sugere a extinção da Sisa e da Contribuição Autárquica e a sua substituição por um imposto municipal de incidência universal sobre os rendimentos ou sobre as transacções.

Em conclusão, se se pretende um poder político local responsável e empenhado no desenvolvimento económico terá que avançar-se para uma localização fiscal.¹⁰

Urbanismo e Planeamento Urbano

Uma das ciências que mais tem contribuído para a compreensão dos núcleos urbanos tem sido o planeamento urbano. Inicialmente com o urbanismo racionalista, tem evoluído nos últimos anos para formas de planeamento estratégico e marketing urbano.

O urbanismo racionalista é o resultado do fordismo que se traduziu no crescimento centrífugo das cidades, originando as cinturas industriais urbanas e as zonas periféricas de habitação. Ao mesmo tempo, constituindo a tradução do Estado Providência que em termos de política urbana, correspondeu a uma profunda intervenção pública nas cidades. É a época de ouro dos planos de desenvolvimento de carácter imperativo (Paiva, 1996),

¹⁰ Sobre a política de fixação de taxas ver Costa (1995).

zonamento, licenciamento de obras, expropriações e que em termos de acções camarárias se traduziu em investimentos na rede viária, água, saneamento, habitação social, equipamentos públicos e sistemas de transportes. Em matéria mais relacionada com a esfera produtiva, o plano racionalista centrou-se sobretudo na área de localização industrial (Parques Industriais, Pólos de Crescimento) e na construção de infra-estruturas logísticas como Portos, Aeroportos e Sistemas de Transportes.¹¹

Nos meados da década de setenta o planeamento urbano convencional entrou em crise devido a vários factores. Em primeiro lugar, devido à crise do crescimento económico e do emprego. Como resultado da crise económica o Estado-Providência entrou também em ruptura, diminuindo drasticamente o investimento urbano e a cobertura das políticas sociais. A crise económica e a reestruturação do mercado de emprego vieram aumentar as disparidades sociais que se manifestaram na estruturação de cidades e no aparecimento dos “novos pobres” e nos “sem abrigo”, rejeitados pela nova ordem social e económica.

Paralelamente a internacionalização do sistema económico veio criar novas disparidades entre Cidades-Estado que lideram regiões e que se relacionam internacionalmente e cidades que ficam limitadas à sua influência local.¹²

Finalmente, e como a crise económica levou à desindustrialização, assistiu-se à terciarização das cidades, com crescente importância dada às condições imateriais do desenvolvimento como seja a informação, I&D, formação de recursos humanos, acesso à inovação e investimento em “indústrias de serviços” tais como o turismo de negócios, as indústrias de cultura e lazer, etc.

¹¹ Na análise da evolução do urbanismo e suas fases seguimos o trabalho de Álvaro Domingues (1996). Ver ainda Nuno Portas (1995); José Pinto (1992); Costa Lobo (1995); e Raúl Lopes (1990).

¹² Sobre este assunto, ver Rosabeth Kanter (1995). Ela distingue três tipos de cidades de sucesso: **cidades de ideias**, especializadas no pensar e na venda de novos conceitos; **cidades laboriosas**, especializadas no saber-fazer; e **cidades de conexões**, especializadas na intermediação e no tecer de redes globais. Ainda segundo a mesma autora, gerir os desafios da globalização significa tirar vantagens para o mundo dos negócios e para as comunidades locais.

É neste contexto que aparece ultimamente uma preocupação com o urbanismo comercial (Luís Yeixidor, 1992), a qual se manifesta em duas dimensões: em primeiro lugar no tratamento do uso comercial nos tecidos centrais existentes, referindo-se a segunda à problemática urbanística emergente da localização das grandes superfícies comerciais, e, em particular, dos hipermercados.

Este conjunto de problemas vai levar desde logo a numa nova concepção do planeamento municipal, a qual se traduz numa outra aproximação aos Planos Directores Municipais (Maria José Abrunhosa, 1995), falando-se em “PDM de regulação variável”, orientado à chamada gestão, a qual deixa margens de decisão apreciáveis, quer na actuação por iniciativa pública, quer na resposta às privadas (Costa Lobo, 1995). Tornou-se então vulgar pensar a nova política urbanística como assente no Planeamento Estratégico, apresentado como solução milagrosa para a formação e implementação das políticas urbanas.

O quadro que se segue dá-nos o contraponto entre o urbanismo clássico e o novo urbanismo, o qual informa a actual abordagem ao planeamento municipal.

Urbanismo Clássico	Urbanismo Estratégico
<ul style="list-style-type: none"> • Previsão • Continuidade de tendências • Certeza 	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilidade • Mudança • Incerteza, probabilidade • Oportunidades • Racionalidade limitada
<ul style="list-style-type: none"> • Antecipação de transformação • Validação “ex-ante” • Quadro legislativo claro • Normas rígidas • Critérios de equidade fundiária 	<ul style="list-style-type: none"> • Cenários, hipóteses • Validação • Dimensão estratégica • Pragmatismo • Desregulação ± selectiva • Incerteza, desadaptação do quadro legal • Flexibilidade, adaptabilidade • Abertura • Instrumentos informais
<ul style="list-style-type: none"> • Modelos normativos • Estratégias normalizadas, pré-determinadas • Tecnocracia • Racionalidade • Mentalidade dirigista • Rigidez • Planos em cascata (descendentes) • Geral • Longo período 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano adaptativo segundo regras • Agentes directos de transformação • Planeamento participativo • Inovação • Contratualização • Carácter operativo • Projectos específicos • Períodos definido, breve • Partes da cidade • Fragmentação
<ul style="list-style-type: none"> • Regulação da expansão urbana • Zonamento, regulação do uso do solo 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação • Reorganização • Reestruturação • <i>Marketing</i> urbano • Competitividade; atractividade
<ul style="list-style-type: none"> • Planeamento/execução • Técnicos/políticos • Público/privado • Interesse público 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigação-acção • Responsabilização política e técnica • Público e privado • Parceria • Gestão de conflitos e interesses

Fonte: Álvaro Domingues (1996): 37

Entre os novos conceitos associados ao planeamento estratégico das cidades sobressai o de *marketing* urbano, o qual distingue três tipos básicos de clientes: clientes internos ou residentes; clientes externos, também chamados visitantes e os agentes económicos (F. Nascimento e A. Pereira, 1996). Não se trata de um reportório de técnicas destinadas à atracção de turismo ou de investimento, mas segundo Kotler (1993) de cada cidade desenvolver o seu próprio processo de mudança em função das suas especificidades históricas, culturais, políticas dos seus processos de liderança, entrando em competição com outras cidades ou autarquias.¹³

Esta concepção influenciou fortemente a nova abordagem ao estudo da realidade municipal, a qual se apresenta nos começos dos anos noventa ligada à gestão empresarial.

Abordagem de Gestão à Realidade Municipal

Segundo os defensores deste modelo de gestão autárquica, o poder local teria evoluído de uma **fase administrativa**, caracterizada pela prática de actos administrativos, consubstanciados na passagem de licenças e autorização, para uma **fase fordista** correspondente à construção de infra-estruturas e planos de desenvolvimento urbano. A última fase - **pós-fordista** - seria caracterizada por várias tendências: em primeiro lugar, pela separação entre controlo e prestação dos serviços públicos, podendo estes serem fornecidos pelo sector privado; em segundo lugar, pela existência duma alteração substancial nos padrões de oferta e atenção à qualidade e satisfação ao consumidor; finalmente, pelo aparecimento de novas formas de gestão do território por organismos não eleitos, com tendências para, no limite, o poder local se limitar a definir os objectivos e

¹³ Ver também Krugman (1995), o qual tem uma visão neo-liberal da política urbana, dizendo que se deveria deixar de pensar em resolver os problemas das zonas urbanas degradadas através do aumento permanente de investimento social.

distribuir os recursos pelas várias organizações, devendo o município ser cada vez mais um agente de coordenação de serviços, deixando as tarefas especializadas para quem as pode fazer (Carlos N. Silva, 1995).

É neste contexto que cada vez mais se houve falar em flexibilizar a máquina autárquica (Vasconcellos e Sá, 1997). A flexibilização segundo o mesmo autor caracterizar-se-ia pela passagem de estruturas pesadas e integradas verticalmente, com muitos departamentos e serviços, para estruturas mais leves, com menos pessoal, mais qualificado e intensivo em conhecimentos.

Esta flexibilização pode conseguir-se pela subcontratação a privados e consequente regulamentação. Trata-se duma velha receita de que já se viam indícios na flexibilização dos organigramas dos serviços municipais (Rui A. Silva e Carlos Gaio, 1988).

Reconhecendo embora a complexidade e a especificidade das organizações municipais, Margarida Proença (1993) defende também uma abordagem de gestão às autarquias. Segundo a mesma autora, os municípios poderiam ser tratados como “firmas latentes”, isto é, organizações bem estruturadas que desempenhando uma função muito própria na sociedade, não são orientadas propriamente por objectivos estratégicos. Apresentam assim um comportamento único cuja eficácia e eficiência resultam de interface entre a organização e a população.

Não se nega a importância da gestão na modernização das organizações autárquicas, mas reduzir a inovação local à adopção de técnicas de gestão empresarial é simplificar o problema. E, por isso, preferimos falar em governação, em vez de gestão (Rocha, 1997).

Governança Local

A adopção de técnicas de gestão por parte da Administração Pública remonta ao começo da década de oitenta e assenta na ideia de que o modelo burocrático, típico das

organizações públicas, é gerador de ineficiências e disfunções, pelo que deve ser substituído pelo chamado “new public management”, característico das organizações empresariais. Apresenta-se assim como uma alternativa radicalmente nova à lógica jurídico-laboral, sendo incompatível com esta. A racionalidade já não se aferia com referência às normas abstractas, mas a resultados concretos; além disso, a legitimidade da nova racionalidade não lhe vem do auferimento com a lei, mas da demonstração da sua eficácia que passa não só pela medida dos resultados, mas também pela capacidade de persuadir a sua clientela, isto é, os cidadãos, tratados agora como consumidores e clientes (Chevalier e Loschak, 1982).

Em termos práticos o modelo managerial insiste na descentralização, na delegação de competências e na possibilidade de distinção entre política e administração. A primeira competiria definir as políticas e à segunda a sua implementação segundo as regras de boa gestão (Rocha, 1997).

A experiência posterior veio, porém, demonstrar que o modelo managerial se mostrou inadequado para resolver os problemas da Administração Pública, vindo progressivamente a ser abandonado com o aparecimento do conceito de governação o qual consiste não tanto em implementar racionalmente as políticas públicas, em ordem a resultados, mas em negociar, dar e tomar, enfim, significando um processo não racional e não hierárquico de decidir.

Por oposição ao termo governo que caracteriza uma instituição capaz de dominar o seu ambiente e susceptível de decidir e executar de forma autoritária, a governação designa a estrutura de poder duma instituição que está integrada num ambiente complexo que não pode ser dominado. Esta instituição vê a sua actividade e o seu desempenho ser tributário das relações que estabelece de forma paritária ou contratual com os diferentes elementos que compõem o seu ambiente (Ricordel, 1997).

Sob o ponto de vista do município, estas relações inter-organizacionais requerem novas formas de gestão pública. Em muitos casos, não se pode pôr de lado a hierarquia; em alguns casos podem existir organizações com objectivos de concertação. A

gestão de “networks” implica a necessidade de gerir interdependências e não o controlo do ambiente. Podem ser formuladas estratégias, mas a implementação não garante que a estratégia seja implementada. O mais importante é mobilizar as pessoas e construir colisões (Bogason, 1996).

Esta abordagem aponta para alternativas à análise tradicional ou governo local com menos ênfase na análise das estruturas municipais e mais na governação e nas relações inter-organizacionais. Simultaneamente, poderão cada vez menos intervir as estratégias centrais dos partidos políticos, ganhando relevância as realidades e os especificidades locais (Armando Pereira, 1989). A análise comparada do processo eleitoral a nível local aponta de forma clara para o desinteresse crescente da população nos actos eleitorais. Em contraste ganha relevância o referendo e outras formas mais ou menos institucionalizadas de participação. Em alguns casos a participação toma a forma de manifestação popular contra decisões municipais ou intermunicipais como no caso das centrais de tratamento de lixo. São tudo indícios de que o processo de decisão política local está a mudar e que o modelo managerial não serve a governação municipal. O problema não se resolve com mais ou menos privatização, com mais ou menos simplificação burocrática.

Sendo o município uma realidade complexa, objecto de análise de várias ciências e estando em curso uma alteração substancial das suas funções e da sua gestão, pode ser oportuno perguntar o que serão as autarquias locais no futuro. Não é fácil responder a esta questão pela positiva, já que a realidade evoluiu muito rapidamente e muitas vezes a nossa análise usa padrões e modelos do passado. Todavia, e jeito de conclusão, iremos procurar traçar algumas ideias que nos parecem anunciar o futuro. ¹⁴

¹⁴ Seguimos de perto o nosso artigo sobre a **Reinvenção do Governo Local** (Rocha, 1997 b), mas é oportuno chamar aqui a atenção para trabalhos importantes no âmbito do Mestrado em Administração Pública na Universidade do Minho, em especial Correia (1995), Barros (1995 e Camões (1995).

Conclusão

A primeira ideia é de que não existe dicotomia entre política e administração. A actividade política e a função de gestão estão de tal forma interligadas que o pressuposto de que parte o “new public management” não se verifica pelo que não é possível a adopção do paradigma de gestão. Na verdade, o município é uma unidade político-administrativa gozando o executivo municipal de legitimidade política. E neste contexto, o presidente da câmara tem uma importância fundamental, ao qual cabe efectivamente a governação municipal. Distinguir, no contexto municipal, a função de gestão e a função de política é aberrante e constitui um obstáculo ao bom desempenho governamental. De resto, na tradição municipal portuguesa nunca existiu o “city manager” a quem compete gerir a administração local em obediência à orientação do “city council”.

Em segundo lugar, as autarquias municipais são organizações complexas, com lógicas diferenciadas: a dos eleitos, e dos funcionários autárquicos, e da de população em geral - contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes. A complexidade de uma tal organização, onde a sedimentação cultural e o peso da história local inserem vectores adicionais de complexidade requer cada vez mais a capacidade para organizar livremente os seus órgãos de gestão, sem terem de se acomodar às regras homogéneas impostas pelo poder central (Margarida Proença, 1993). Isto significa que deve desaparecer a uniformização dos modelos organizativos, devendo estes serem o resultado da interrelação com o meio envolvente e da capacidade de inovação (Gaio e outros, 1986). Com orçamento próprio, cada autarquia deverá assumir a sua própria identidade, onde a interrelação com as associações locais desempenhará um papel de primeira importância. Aliás, não se trata duma ideia revolucionária na história municipal portuguesa, pois, pelo menos no seu início, os municípios gozavam de autonomia organizativa, estabelecida por foral ou carta de foral.

Em terceiro lugar, as autarquias têm que assumir funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado de “welfare” social, designadamente a educação, saúde e

mesmo e emprego. Estas funções não têm que ser desempenhadas pela estrutura administrativa municipal, podendo sê-lo por cooperativas, organizações não governamentais, associações com fins de solidariedade social, “contracting out” e grupos de interesses (Carmichel, 1994). Neste contexto o executivo camarário não exerce o poder, mas faz governação, isto é, coordena e procura consensos.

Finalmente, as autarquias não podem limitar-se a substituir o Estado central, devendo adoptar uma estratégia competitiva e ganhadora. Neste sentido, devem conhecer os seus pontos fracos e fortes, as suas oportunidades, ameaças e problemas mais importantes, de forma que possam traçar um plano de acção destinado a “vender” a sua imagem e a seus produtos de qualidade. Isto significa uma mudança radical de comportamento que passa pela competitividade e está ligado à globalização da economia (Cox, 1995).

Por aqui se vê como as autarquias locais começam a constituir um óptimo laboratório para testar ideias sobre inovação, gerando alternativas de gestão não coincidentes com a gestão empresarial, integrando progressivamente o modelo de governação (Armando Pereira, 1997) e não rejeitando contributos de outras ciências sociais, em especial da Ciência Política, Sociologia e Economia.

Referências

- Abrunhosa, Maria José. 1995. *Os PDM's da 1ª Geração - Planos Cinzentos, Ordenamento Formal, Resultado Incerto*. **Sociedade e Território**, Nº 22: 33-37.
- Alfaite, José. 1988. *O Funcionalismo Administrativo Autárquico*. **Revista de Ciências Sociais**. Nºs 25/26: 241-251.
- Antunes, Isabel Cabaço. 1987. **A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses**. Lisboa, Direcção-Central da Administração Autárquica - MPAT.
- Barros, Manuel Dias. 1995. **O Factor Humano no Processo de Mudança nas Autarquias Locais**. Braga, Universidade do Minho: Dissertação de Mestrado em Administração Pública.
- Bogason, Peter. 1996. *The Fragmentation of Local Government in Scandinavia*. **European Journal of Political Research**. 30: 65 - 86.
- Camões, Pedro. 1995. **Processo de Tomada de Decisão na Organização Municipal**. Braga, Universidade do Minho: Dissertação de Mestrado em Administração Pública.
- Capela, José Viriato. 1995. **O Minho e os seus Municípios. Estudo Económico-Administrativo sobre o Município Português nos Horizontes da Reforma Liberal**. Braga, Universidade do Minho.
- Carmichel, Paul. 1994. *Analysing Political Choice in Local Government: Comparative Case Study Approach*. **Public Administration**, Vol. 72: 241-262.
- Chevalier, Jacques et Daniele Loschak. 1982. *Rationalité Juridique et Rationalité Managerial dans l'Administration Française*. **Revue Française d' Administration Publique**, Vol. 24: 53 - 76.
- Correia, Delfim da Costa. 1995. **Resistência à Mudança e Estratégias de Superação - A Situação de um Município**. Braga, Universidade do Minho: Dissertação de Mestrado em Administração Pública.
- Costa, José da Silva. 1995. *Uma Proposta de Metodologia da Revisão da Tabela de Taxas dos Municípios Portugueses*. **Revista de Administração Local**, Nº 146: 123-136.

- Costa, Manuel Silva e José Neves. 1994. *Uma Visão Interdisciplinar do Poder Local: da Abordagem Histórica e Político-Administrativa à Abordagem Sociológica*. **Cadernos de Estudos Municipais** 2/3: 75-107.
- Costa, Manule Silva e José P. Neves. 1994. **O Estudo do Impacto Social da Utilização das Novas Tecnologias nas Autárquicas**. (Relatório Científico do Projecto PCTS/FSC139/90)=, Financiado pela JNICT).
- Cox, Kevin R. 1995. *Globalization, Competition and the Politics of Local Economic Development*. **Urban Studies**, Vol. 32: 213-224.
- Dahl, Robert A. 1961. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press.
- Domhoff, G. H. 1983. **Who Rules America Now? A View for the 80's**. Englewood Cliffs, N. Y.: Prentice-Hall.
- Domingues, Álvaro. 1996. *Política Urbana e Competitividade*. **Sociedade e Território**, Nº 23: 31-42.
- Dye, T. R. 1985. **Politics in State and Communities**. Englewood Cliffs, N. Y.: Prentice-Hall.
- Fernandes, António Teixeira. 1993. *Poder Autárquico e Poderes Difusos*. **Sociologia** I Série, Vol. III: 7-34.
- Fernandes, António Teixeira. 1997. *Poder Local, Participação e Mudança*. **Cadernos do Noroeste** Vol. 10 (1): 131-141.
- Gaio, Carlos, Rui Azevedo e Teresa Brito. 1986. **Organização dos Serviços Municipais**. Porto: C. C. R. N. (Divisão de Estudos e Organização dos Recursos Locais).
- Harding, Alan. 1995. "Elite Theory and Growth Machines". In **Theories of Urban Politics**, ed. David Judge, G. Stoker & Harold Wolman. London: Sage Publications.
- Hespanha, António Manuel. 1982. **História das Instituições**. Coimbra, Liv. Almedina.
- Hunter, F. 1953. **Community Power Structure**. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hunter, F. 1980. **Community Power Succession: Atlanta Policy Makers Revisited**. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1995. **World Class - Thriving Locally in the Global Economy**. New York: Simon & Shuster.

- Kotler, Philip, D. Heider and I Rein. 1993. **Marketing Places - Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations**. New York, The Free Press.
- Krugman, Paul. 1995. **Development, Geography and Economic Theory**. Mass. The MIT Press.
- Leandro J. M. Marques e Vasco Valdez Matias. 1990. **Manual de Gestão Financeira Autárquica**. Lisboa, Ed.. da SEDES.
- Lobo, Manuel da Costa. 1995. *Planeamento Urbano em Portugal*. **Sociedade e Território**, Nº 21: 8-17.
- Lopes, Raul Gonçalves. 1990. **Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local**. Lisboa, Escher.
- Magalhães, Joaquim Romero e Maria Helena Coelho. 1986. **O Poder Concelhio: Das Origens às Cortes Constituintes**. Coimbra, Liv. Almedina.
- Mendes, Maria Manuela. 1993. *As Elites Políticas num Concelho da Área Metropolitana do Porto*. **Sociologia - Problemas e Práticas**. Nº 14: 177-198.
- Mill, C. W. 1956. **The Power Elite**. New York: Oxford University Press.
- Monteiro, Nuno Gonçalo. 1993. *Os Concelhos e as Comunidades*. in **História de Portugal**, IV Vol., dir. de José Mattoso. Lisboa, Círculo de Leitores.
- Moreno, Humberto Baquero. 1985. **Os Municípios Portugueses nos Séculos XII a XVI**. Lisboa, Editorial Presença.
- Mozzicafredo, Juan e outros. 1991. **Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local**. Lisboa, Escher.
- Nascimento, Fernando e A. Raiano Pereira. 1996. *Plano de Marketing Estratégico para a Cidade*. In **Regionalização e Desenvolvimento, Forum 2000: Renovar a Administração**. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Oliveira, César. 1996. **História dos Municípios e do Poder Local**. Lisboa, Círculo de Leitores.
- Opello, Walter C. Jr. 1985. *Local Government and Political Culture in a Portuguese Rural County*. **Comparative Politics**. Vol. 13: 217-289.
- Paiva, A. Paulino. 1996. **O Plano Municipal como Instrumento de Apoio à Gestão Autárquica: O Caso de Tomar**. Braga, Universidade do Minho, Dissertação de Mestrado em Administração Pública.

Pereira, Armando. 1989. *O Governo Local é o Mais Capaz de Inovação*. **Município**: 56-62.

Pereira, Armando. 1997. *A Gestão e a Modernização na Administração Pública e Particularmente na Administração Local e Regional*. Lisboa. Seminário **Gestão por Objectivos na Administração Pública**.

Pinto, José Manuel Paraíso. 1992. *Urbanismo Comercial e Planeamento Territorial. Instrumentos de Actuação*. **Sociedade e Território**, Nº 17: 61-67.

Polsby, N. W. 1980. **Community Power and Political Theory**. New Haven: Yale University Press.

Portas, Nuno. 1995. *Os Planos Directores como Instrumentos de Regulação*. **Sociedade e Território**, Nº 22: 22-32.

Proença, Margarida. 1993. *Teoria das Organizações e Gestão Local*. **Administração**, Ano XVII. pag. 37 e segts.

Reis, José. 1992. **Os Espaços da Indústria: A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal**. Porto: Edições Afrontamento.

Ricordel, Pascal. 1997. *La Gestion Publique Local: Partariat et Performance*. **Revue d' Economie Régionale e Urbaine**. Nº 3 (1997): 425: 448.

Rocha, J. A. Oliveira. 1995. *Governo Local e Cultura Política*. **Revista de Administração Local**, Nº 145: 29 e segts.

Rocha, J. A. Oliveira. 1997. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. **Factos e Ideias**, I Vol., II Série.

Rocha, J. A. Oliveira. 1997b. *Repensar a Governação: Reforma ou Reinvenção?* Conferência: *A Administração Autárquica e os Desafios da Qualidade*. Torres Vedras, 1 de Abril de 1997.

Ruivo, Fernando. 1990. *Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia*. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Nº 30: 75-95.

Ruivo, Fernando e Ana Veneza. 1988. *Seis Questões pelo Poder Local*. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Nº 25/26: 7-20.

- Ruivo, Fernando. 1992. *Um Estado Labiríntico: A Propósito das Relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal*. **Revista de Administração Local**. Nº 128: 323-330.
- Sá, J. Vasconcellos e Ana Bela Santos. 1996. **A Reforma das Finanças Locais**, ISEG: Working Paper.
- Sá, Jorge Alberto Vasconcellos. 1997. *As Autarquias do Futuro*. Conferência, **A Administração Autárquica e os Desafios da Qualidade**. Torres Vedras, 1 de Abril de 1997.
- Silva, Carlos Nunes. 1995. *Poder Local e Gestão do Território uma Sociedade Pós-fordista*. **Sociedade e Território**. Nº 21: 104-111.
- Silva, Rui Azevedo e Carlos Gaio. 1988. *Modelos de Organização de Serviços Municipais - o Enquadramento da Área do Urbanismo*. **Sociedade e Território**, Nº 6: 100: 112.
- Stoker, Gerry. 1995. "Regime Theory and Urban Politics" In **Theories of Urban Politics**, op. cit.
- Stone, Clarence N. 1986. **Power and Social Complexity in Community Power**, ed. Robert J. Wast. London: Sage Publications.
- Teixidor, Luis F. Alonso. 1992. *Actividad Comercial y Planeamento Urbanístico*. **Sociedade e Território**, Nº 17: 44-55.
- Wolfinger, R. E. 1971. *Nondecisions and the Study of Local Politics*. **American Political Science Review**, 65: 1063-1104.